Capítulo 104
O Brasil de hoje: a economia a partir da década de 1980

Apesar de declinante, o desempenho da economia brasileira nos últimos anos da década de 1970 ainda foi expressivo, se comparado com a década seguinte. Em 1976, a taxa de crescimento do PIB alcançou 10%; caiu para menos de 6% em 1978; e recuperou-se em 1980, quando atingiu quase 8%.

Pesados investimentos públicos do governo Geisel, apoiados em empréstimos externos, sustentaram tal crescimento. Além disso, a balança comercial também voltou a equilibrar-se, apesar dos choques do petróleo e dos juros internacionais, graças à recuperação das exportações, especialmente de produtos manufaturados e semimanufaturados.

1. O modelo se esvai

O ciclo de crescimento da década de 1970, porém, baseado em grandes investimentos públicos e privados financiados com crédito externo, estava no fim. Estava esgotado o modelo de desenvolvimento estabelecido no regime militar, sustentado na grande empresa estatal e no grande capital nacional e multinacional. O país entraria em fase bem diferente, marcada por dificuldades e pela necessidade de profundos ajustes na política econômica.

Houve várias e complexas razões para esta virada: novo choque do petróleo em 1979 fez dobrar os gastos com a importação desta matéria-prima; os juros cobrados pelos bancos internacionais subiam, complicando o balanço de pagamentos; a balança comercial, com a alta do petróleo e a depreciação de produtos brasileiros no exterior, voltava a acumular déficits entre 1978 e 1980. Com o agravamento das contas externas, os agentes financeiros internacionais foram fechando as torneiras de empréstimos ao Brasil.

O governo de Figueiredo (1979-1985) ainda tentou buscar fórmulas de manter o modelo de crescimento do regime militar. Suas metas continuavam sendo basicamente as mesmas de planos anteriores: infra-estrutura industrial, transportes, comunicações, desenvolvimento tecnológico, incentivo às exportações. As dificuldades internas e externas se revelaram mais fortes. Os rumos tiveram de ser corrigidos rapidamente e o país começou a entrar em recessão.

A política recessiva

Sob o comando de Delfim Netto, o ministro do Planejamento, a equipe econômica de Figueiredo aplicou uma severa política recessiva ao país na primeira metade da década de 1980. Os principais instrumentos dessa política foram:

- redução das importações: o valor caiu de 22 para 13 bilhões de dólares entre 1980 e 1984; assegurou-se apenas a importação de insumos indispensáveis, como o petróleo;
- rèdução do consumo interno: a diminuição da atividade econômica levou à redução dos níveis de consumo, acelerada também pelo corte de investimentos públicos e por forte contenção de salários;
- estímulo às exportações: encorajadas especialmente pela política cambial, por subsídios e incentivos fiscais, as exportações subiram de 20 para mais de 26 bilhões de dólares entre 1982 e 1984.

Apesar das explicações quase sempre obscuras das autoridades, os objetivos da política recessiva estavam claros:

- externamente, procurava-se acertar o balanço de pagamentos com os superávits cada vez maiores do comércio exterior; assim, o último governo militar visava negociar em melhores condições novas linhas de financiamento externo, essencial à manutenção do crescimento;
- internamente, buscava-se controlar a inflação em alta através do arrocho salarial e da redução do consumo, o que também ajudaria a produzir excedentes para vender lá fora.

Em suma, uma política recessiva segundo a receita do FMI, o Fundo Monetário Internacional, entidade coordenadora dos interesses do capital financeiro internacional. A recessão então se abateu sobre o país.

A recessão alcançou alguns objetivos: crescimento dos superávits comerciais e das reservas,

renegociação de parte dos débitos externos e retomada momentânea do crescimento interno — entre 1984 e 1986 o PIB cresceu 6% ao ano. Mas os sacrifícios impostos à população foram pesados, principalmente sobre a camada mais pobre: desemprego, perdas salariais, diminuição de investimentos sociais básicos (moradia, saúde, educação, alimentação). Além disso, o descontrole da inflação ameaçava a retomada do crescimento, que mal se esboçava.

Era neste quadro de desafios que se iniciaria a Nova República. Como relançar solidamente o desenvolvimento econômico do país, diante da questão cada vez mais complicada da dívida externa e da escalada inflacionária interna?

2. Os planos dos anos 80

Em apenas cinco anos, entre 1986 e 1990, o país assistiu a sete planos econômicos e dezenas de ajustes, alterações e complementações nas políticas monetária, fiscal, salarial e cambial. Planos e medidas de todo tipo, com o mesmo objetivo sempre: a estabilização da economia por controle da inflação, renegociação da dívida externa e retomada do crescimento auto-sustentado.

Congelamentos, tablitas, fiscais da Sunab, prisões de empresários, intervenções no sistema bancário... o governo tentou tudo para domar o dragão inflacionário, impedir que se transformasse em hiperinflação — um dragão que entra em descontrole e faz a moeda perder todo valor. O esforço para retomar o crescimento foi grande, mas os resultados, pequenos. A inflação galopou ao longo da década.

Veja os principais planos, sua orientação teórica, os objetivos e pontos básicos.

Plano Cruzado (1986)

Programa considerado heterodoxo, isto é, combina medidas monetaristas tradicionais (juros altos, por exemplo) com medidas intervencionistas (congelamento de preços entre outras). O Cruzado combinou medidas de austeridade fiscal com a preocupação de elevar a renda real dos assalariados.

Principais medidas: mudança da moeda de *cruzeiro* para *cruzado*; congelamento de preços e salários; extinção da correção monetária; criação do seguro-desemprego e do gatilho salarial: reajuste automático de salário quando a inflação mensal acumulada atinge um nível pré-estabelecido, que "dispara" o aumento de salário.

Dívida externa: depois de tentativas frustradas de chegar a algum acordo aceitável com os banqueiros internacionais, o governo decretou a moratória (fevereiro de 1987).

Resultados: durou pouco o entusiasmo com o congelamento de preços, fiscalizado por populares que se intitularam "fiscais do Sarney"; o programa de estabilização, apesar da intensa mobilização popular, fracassou; um ano depois, a inflação já ultrapassava de novo os 20% ao mês. Atribuiu-se o fracasso à incapacidade do governo de controlar o déficit público e ao excesso de consumo provocado pelo crescimento real de salários.

Lançado em 28 de fevereiro de 1986, ano de eleições, o Plano Cruzado seria mais tarde acusado de "estelionato eleitoral": o partido do governo, PMDB, elegeu 22 dos 23 governadores e conseguiu folgada maioria no Congresso. As medidas do plano perderam eficácia após as eleições, a inflação voltou a subir (veja a tabela anterior). O ministro da Fazenda, Dílson Funaro, demitiu-se e deu lugar a Luís Carlos Bresser Pereira.

Plano Bresser (1987)

Choque econômico menos heterodoxo, voltado mais para o saneamento das contas públicas que para a retomada do crescimento.

Principais medidas: congelamento de preços e salários; extinção do gatilho salarial; elevação das tarifas públicas; vigilância sobre os cartéis e oligopólios para controlar os preços.

Dívida externa: manutenção da moratória.

Resultados: o plano mostrou-se incapaz de conter a inflação, acarretou perdas salariais e

retaliação de credores e governos estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos, contra a suspensão do pagamento da dívida.

Bresser, fracassando ao tentar debelar a crise, saiu do governo no fim de 1987 e deu lugar a Maílson da Nóbrega, que retomou o pagamento dos juros da dívida externa e as negociações com o FMI, interrompidos desde a gestão Funaro. Maílson dizia estar aplicando uma política econômica do feijão-com-arroz, que elevou a inflação a taxas altíssimas, agravou o desemprego e provocou descontentamento geral.

Plano Verão (1989)

Uma volta ao receituário conservador: combater a explosão inflacionária (29% em dezembro de 1988) pelo controle do déficit público e pela contração da demanda por meio da redução do salário real.

Principais medidas: substituição do *cruzado* pelo *cruzado novo*; nova fórmula para o reajuste dos salários; extinção da OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) como instrumento da correção monetária; desvalorização cambial; anúncio de demissões no funcionalismo público e de privatização de empresas estatais.

Resultados: o ano terminou com forte recessão e a inflação passou dos 50% em dezembro.

Sarney havia lutado na Constituinte com unhas e dentes para conseguir cinco anos de mandato. Foi acusado de distribuir concessões de rádio e televisão aos constituintes, em troca do quinto ano, um ano desastroso para o país. Sua falta de autoridade tornou a administração uma terra-de-ninguém, onde cada grupo buscava benefícios para si e para os amigos. No último mês do governo, a inflação correspondente ao período de 15 de fevereiro a 15 de março de 1990 atingiu o recorde de 84,32%. Índice acumulado nos doze meses anteriores: 4 853,90%. Os assalariados saíram bastante prejudicados, mais ainda aqueles que recebiam mensalmente, pois o valor real do salário chegava a ser metade do valor nominal. O problema da dívida externa ficou adiado; nada se fez para amenizar os problemas sociais; multiplicaram-se os escândalos financeiros; numa visão estreita de administração, polpudos recursos foram canalizados para o Estado natal do presidente, o Maranhão. A credibilidade do governo despencou e, nas eleições de 1989, todos os candidatos fizeram oposição a Sarney como meio de aumentar suas chances de vitória nas urnas.

Plano Collor (1990)

Anunciado um dia após a posse do novo governo (16-3-90), o programa tinha inspiração neoliberal — o neoliberalismo é a doutrina que defende a teoria clássica do funcionamento da economia segundo as leis de mercado, com um mínimo de intervenção estatal na regulamentação da atividade produtiva ou nos investimentos de interesse social. Collor ambicionava modernizar o Estado e estabelecer plenamente a economia de mercado no país, além de eliminar a inflação "com um só tiro".

Principais medidas: confisco temporário de grande parte do dinheiro depositado nas contas correntes, cadernetas de poupança e outras aplicações financeiras; volta do *cruzeiro* como moeda nacional; congelamento de preços e salários; reformulação do cálculo mensal da inflação aplicado na correção de salários, aluguéis, aposentadorias etc.

Outras medidas: com objetivos de médio e longo prazo, o governo iniciou reforma administrativa, recompondo e reduzindo o Ministério, demitindo funcionários e vendendo imóveis; anunciou um programa de privatizações a ser financiado com títulos comprados pelos bancos e um programa de desregulamentação e liberalização da economia, reduzindo ao mínimo a intervenção do Estado na atividade econômica, eliminando as reservas de mercado (na informática, por exemplo) e facilitando as importações.

Resultados: medíocres, apesar da aparente engenhosidade do plano e de sua ambição. A reforma administrativa não avançou, a produção estancou e a inflação voltou a subir. Também nada se conseguiu nas negociações da dívida externa.

O governo tentou o *Plano Collor 2* em fins de janeiro de 1991, mas a apatia com que a população recebeu as novas medidas mostrou a perda de credibilidade dos choques e planos. Afinal, eles haviam aprofundado a recessão ao longo de boa parte da década anterior, com custo social altíssimo, sem conseguir domar o dragão inflacionário.

Fracassando igualmente, a ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, demitiu-se e deu lugar ao embaixador brasileiro em Washington, Marcílio Marques Moreira. Marcílio procurou conduzir a economia por meio de medidas progressivas e não de choques ou congelamentos. A seriedade dele garantiu certo grau de confiança, mas a inflação não cedeu como se esperava. Além disso, Marcílio manteve a recessão, sobretudo industrial. O desemprego alcançava os maiores índices das últimas décadas. Os salários perdiam valor.

No início de 1992, graves denúncias de corrupção contra altos funcionários do governo surgiram na imprensa. O presidente exigiu a renúncia dos ministros e trocou todos, deixando apenas os da Economia e da Agricultura.

3. "Fora Collor!"

A situação se agravou em 1992, quando o próprio irmão do presidente, Pedro Collor, acusou Paulo César Farias, o PC, de estar exigindo altas somas em dólar de grandes empresários, em troca de favores do governo. PC comandava o esquema de corrupção, com a conivência do presidente, que recebia parte do dinheiro arrecadado.

Uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) instalada em maio de 1992, depois de investigar cheques, declarações de Imposto de Renda, notas fiscais e contas bancárias, e de ouvir muitas pessoas, descobriu como funcionava o esquema PC.

Para ganhar a concorrência de obras públicas ou obter favores do governo, os empresários pagavam comissões à EPC, empresa de Paulo César Farias, registradas como "serviços prestados". Contas-fantasmas movimentavam o dinheiro arrecadado e pagavam as despesas do presidente, de sua mãe, de sua mulher Rosane e da ex-mulher, Lilibeth Monteiro de Carvalho. A CPI estimou que, em dois anos, o esquema de corrupção movimentou cerca de 260 milhões de dólares. Em trinta meses, Fernando Collor chegou a receber 10,6 milhões, ou o incrível "salário" de 350 000 dólares por mês.

Partidos de oposição, entidades de trabalhadores e de profissionais liberais convocaram manifestações públicas, para pressionar a Câmara dos Deputados a autorizar o Senado a processar e julgar o presidente. Em 29 de setembro de 1992, a Câmara autorizou o processo e Collor foi afastado imediatamente do cargo. Três meses depois, vendo que o Senado o condenaria, Collor renunciou; mesmo assim, o Senado o condenou, por 78 votos contra apenas 3, à perda de mandato e suspensão de direitos políticos por oito anos.

No mesmo dia, 29 de dezembro de 1992, o Congresso deu posse ao vice Itamar Franco como presidente da República.

4. O Plano Real

O presidente Itamar Franco tentou estabilizar a economia com numerosas medidas, mas nada conseguiu. Diversos ministros se sucederam no comando da política econômica. Em maio de 93 assumiu o ministério da Fazenda o sociólogo paulista Fernando Henrique Cardoso, que vinha ocupando a pasta das Relações Exteriores.

Fernando Henrique Cardoso reuniu um grupo de economistas para implantar um novo plano, visando eliminar a inflação e estabilizar a economia. Inicialmente, foi montado o Programa de Ação Imediata, cujos resultados não tiveram nenhuma repercussão na economia. Já a segunda etapa do plano foi bem mais efetiva. Consistiu na criação da Unidade Real de Valor (URV), um indexador que passaria a corrigir diariamente preços, salários e serviços, como uma espécie de moeda. A URV foi implantada em 1º de março de 1994.

Finalmente, em 1º de julho de 1994 foi introduzida uma nova moeda, o *real*, com o valor de uma URV, também equiparada ao dólar. A antiga moeda, o cruzeiro real, desapareceu.

5. Eleições 94

Implantado o Plano Real, Fernando Henrique Cardoso renunciou ao cargo de ministro para candidatar-se a presidente da República nas eleições de 3 de outubro de 1994.

Nessas eleições concorreram, além de Fernando Henrique (PSDB), o presidente do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, Leonel Brizola (PDT), Orestes Quércia (PMDB), Esperidião Amin (PPR) e outros.

Embora o candidato do PT aparecesse inicialmente com grande vantagem sobre os outros candidatos, a implantação do Plano Real reverteu a situação e Fernando Henrique Cardoso em pouco tempo superou seu principal adversário nas pesquisas de intenção de voto.

Esta vantagem se manteve e Fernando Henrique Cardoso venceu as eleições no primeiro turno.

6. A década infeliz

No futuro, os anos de 1980 serão lembrados como medíocres, infelizes. O país ficou mais pobre. O PIB cresceu apenas 2% ao ano em média, o que mal acompanhou o crescimento da população. Em 1981, ele foi negativo, -1,5%. Recuperou-se em 1985, quando superou os 8%. E teve o pior resultado no fim da década, em 1990: -4,6%; inferior até ao difícil ano de 1983, com -4,4%.

O setor industrial, hoje responsável pela maior parte das exportações nacionais, que havia crescido 8% na década anterior, parou: não passou de 0,4%.

A brutal recessão foi acompanhada de altas taxas de desemprego, contração salarial e queda nas exportações — menos de um décimo do PIB, uma das mais baixas entre as economias de base industrial.

Para mostrar o fraco desempenho da economia brasileira, afogada em desequilíbrios estruturais, bastariam os indicadores macroeconômicos; os indicadores sociais vamos estudar melhor no capítulo seguinte. Os desequilíbrios estruturais dizem respeito ao funcionamento do setor público (orçamento, política monetária e fiscal, empresas estatais), do setor privado (investimentos, preços, mercados, subsídios, exportações, desenvolvimento tecnológico) e à distribuição da renda entre capital e trabalho. Em 1990, a participação do trabalho na renda nacional caiu para 32%, taxa baixíssima no mundo capitalista.

Entre o início dos anos de 1960 e 1985, na cidade de São Paulo, a mais industrializada do país, o assalariado teve de passar a trabalhar três vezes mais para comprar a mesma ração essencial mínima.

O fato é que fracassaram várias e sucessivas estratégias tentadas para enfrentar os desequilíbrios estruturais: planos ortodoxos (monetaristas, liberais, neoliberais) ou heterodoxos (mistura de receitas monetaristas com idéias populistas). Isto mostra que a crise brasileira é maior que os problemas da inflação ou da dívida externa. Ela não é apenas econômica, mas também social, política e institucional. É a crise de uma sociedade recém-saída do autoritarismo, que busca novo modelo de desenvolvimento, necessariamente mais aberto (maior participação na economia mundial), mais democrático (com redefinição das relações sociedade-Estado e da própria estrutura do Estado) e mais justo (com distribuição equitativa da riqueza).

Questões propostas

1. O que o governo brasileiro pretendeu com a política econômica recessiva executada entre 1981 e 1983?

2. Sintetize o agravamento dos problemas sociais provocado por um longo período de estagnação econômica, como o vivido pelo Brasil na década de 1980.

3. Por que o modelo econômico dos anos de 1970 se esgotou na década seguinte?

4. Os sucessivos planos de estabilização econômica entre 1986 e 1991 foram uma série de fracassos. Exponha os principais objetivos deles e as razões do insucesso.

5. Que condições poderiam favorecer a retomada do crescimento da economia brasileira?

6. Concretamente, o que acontece com um assalariado diante da política salarial vigente no país?